

Andrzej Graczyk

OCHRONA ŚRODOWISKA W TWORZENIU POLITYKI ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wprowadzanie zagadnień ekologicznych do polityki energetycznej

Polityka energetyczna zajmuje szczególne miejsce wśród polityki Unii Europejskiej. Określają ją następujące cechy:

1. Postanowienia dotyczące zagadnień gospodarowania energią były i są nadal spoiwem procesu integracji europejskiej. Tylko polityka energetyczna i ściśle z nią związana polityka badań naukowych były ogniwami łączącymi wszystkie układy stowarzyszeniowe.

2. Polityka energetyczna, w przeciwieństwie do innej polityki UE, nie obejmuje jednolitego obszaru działalności, a po części zajmuje się problemami, które są domeną innej polityki (np. konkurencji, transportu, badań naukowych, ochrony środowiska).

3. Oprócz polityki rolnej dziedzina polityki energetycznej jest obszarem największych przeciwieństw stanowisk poszczególnych krajów (np. dotyczących rozwoju energetyki jądrowej czy zakresu liberalizacji rynku energii).

W sferze gospodarowania energią, mimo dość długiego okresu podejmowanych działań i regulacji, nie nastąpił jeszcze postęp integracji, który można by porównać z inną polityką, np. transportu, ochrony konkurencji czy ochrony środowiska. Nie powstała dotąd jednolita europejska polityka energetyczna.

W pierwszym okresie tworzenia wspólnot europejskich nie myślano o prowadzeniu wspólnej polityki energetycznej. Utworzono wprawdzie ramy instytucjonalne współpracy, powołując w 1951 r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) oraz w 1957 r. Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Dla pozostałych nośników energii właściwym organem była utworzona w 1957 r. Europejska Wspól-

nota Gospodarcza (EWG). Oczekiwania związane z EWWiS oraz Euroatomem nie były spełniane, ale w ramach EWG osiągnięto znaczne sukcesy gospodarcze.

Już w 1958 r. podczas kryzysu węglowego powstała myśl o wspólnotowej polityce energetycznej. W 1964 r. państwa EWG podpisały protokół w sprawie podjęcia kroków na rzecz wypracowania wspólnej polityki. Na tej podstawie w 1969 r. Rada Ministrów sformułowała podstawowe zasady tej polityki. W styczniu 1971 r. zobowiązała państwa do notyfikowania w roku Komisji WE planów inwestycyjnych w zakresie ropy naftowej, gazu, energii elektrycznej oraz planów importu ropy i gazu. Był to w owym czasie, w zasadzie, jedyny efekt realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Dopiero kryzys naftowy w 1973 r. uzmysłowił konieczność prowadzenia wspólnej polityki, a co najmniej koordynacji polityki krajowej w dziedzinie paliw i energii. W czerwcu 1974 r. Komisja przedstawiła Radzie Ministrów Wspólnoty raport, w którym zmieszano „ku nowej strategii polityki energetycznej dla Wspólnoty” (zaproponowany przez Radę we wrześniu 1979 r.). Na tej podstawie Komisja przedstawiła, a Rada (z pewnymi modyfikacjami) zaaprobowwała szczegółowy plan polityki zatytułowany „Polityka energetyczna Wspólnoty – cele na 1985”. W planie określono przede wszystkim zespół środków służących redukcji udziału importowanej ropy naftowej w bilansie energetycznym. Te zamierzenia nie zostały zrealizowane, ponieważ rolę koordynatora działań zapewniających bezpieczeństwo energetyczne krajom wysoko rozwiniętym przejęła powołana w 1974 r. w ramach OECD Międzynarodowa Agencja Energii.

W maju 1980 r. (a powtórnie w 1986 r.) Rada Ministrów ustaliła kilka kolejnych wskaźników docelowych, jakie powinny być osiągnięte do roku 1995. Cele te dotyczyły, oprócz zmniejszenia udziału ropy naftowej, także zwiększenia efektywności wykorzystania energii oraz zwiększenia udziału energii słonecznej, wiatru, a także energii ze źródeł odnawialnych. Dopiero jednak w listopadzie 1983 r. Rada Ministrów Gospodarki Energetycznej po raz pierwszy przyznała Wspólnocie pełnomocnictwo do prowadzenia samodzielnej polityki energetycznej. Komisja WE zleciła wypracowanie „strategii energetycznej” w celu ograniczenia zależności od dostawców ropy naftowej i jej produktów, oszczędności energii, rozwoju źródeł energii nuklearnej i niekonwencjonalnej. Przygotowano również dokument „Energia 2000” oraz deklarację z listopada 1983 r. o roli polityki energetycznej wewnątrz Wspólnoty.

Pierwszym aktem, w którym sformułowanego kierunku działania, była Rezolucja Rady z 16 września 1986 r. dotycząca celów polityki energetycznej Wspólnoty do 1995 r. i zespolenia (ujednoczenia) polityki państw członkowskich. W maju 1988 r. Komisja WE w raporcie „Rynek wewnętrzny energii” podtrzymała wiele wcześniejszych inicjatyw. Zmierzały one przez proponowaną liberalizację rynku, zwłaszcza w dziedzinie elektryczności i węgla, do zwiększenia elastyczności systemu energetycznego oraz ograniczenia narodowych barier dotyczących polityki energetycznej. Istotne zmiany w tym zakresie są związane z Jednolitym aktem

europiejskim (Single European Act) z 1987 r., który uzupełnia Traktat rzymski o nowy rozdział: „Środowisko przyrodnicze”.

Właściwie dopiero w latach dziewięćdziesiątych szybko rozszerzano problematykę ochrony środowiska w tworzonej wspólnej polityce energetycznej. W 1991 r. podpisano Europejską kartę energetyczną, a 17 grudnia 1994 r. w Lizbonie – Traktat energetyczny (Energy Charter Treaty). Traktat zawierał protokół w sprawie ochrony środowiska i związanych z nim aspektów. Obejmował natomiast następujące problemy:

- rozwój źródeł odnawialnych,
- ekonomiczne, przyjazne dla środowiska oraz efektywne wykorzystanie energii,
- wzmocnienie współpracy w dziedzinie podnoszenia sprawności energetycznej,
- wprowadzanie efektywnych mechanizmów rynkowych,
- stymulowanie inwestycji,
- tworzenie mechanizmów finansowania inwestycji w efektywność energetyczną,
- rozprzestrzenianie technologii i ich transfer.

Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht – obowiązujący od 1 listopada 1993 r.) wyznaczył kierunki rozwoju Unii Europejskiej. Jako jedno z głównych zadań wymieniono dokonanie postępu w sferze ochrony środowiska. Formalnym potwierdzeniem rangi polityki ekologicznej UE jest fakt, iż w preambule Traktatu z Maastricht „polityka w zakresie środowiska” została dołączona do listy działań Wspólnoty, a więc obszaru jednolitej polityki, zawartej w artykule 3 Traktatu o wspólnotach europejskich.

Po 1994 r. prace ustawodawcze w Unii Europejskiej dotyczące sektora energetycznego zostały rozszerzone i przyspieszone. Wydano ogólne wytyczne w celu utworzenia rynku wewnętrznego dla gazu i energii elektrycznej. W ramach tego programu dążono do wprowadzenia w życie dyrektyw dotyczących przesyłu energii elektrycznej i gazu naturalnego oraz wyeliminowanie praw wyłącznych. Komisja WE miała dokonać w 1996 r. oceny sytuacji w tym zakresie. Niezależnie od tego przeprowadziła również analizę programów energetycznych państw członkowskich.

W lutym 1995 r. Komisja Europejska opublikowała tzw. Zieloną księgę (Green Paper), dokument, w którym omówiono politykę energetyczną Unii Europejskiej i zdefiniowano zasadnicze problemy nurtujące sektor energetyczny, takie jak: bezpieczeństwo zaopatrywania się w energię, zasady konkurencji, ochronę środowiska. Ważność omawianych zagadnień podkreślił następny dokument UE, opublikowany w grudniu 1995 r., tzw. Biała księga (White Paper).

Przechodzenie do polityki ekologicznej opartej na zasadzie zapobiegania zanieczyszczeniom to jeden z najważniejszych kierunków reorientacji polityki ekologicznej Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych. Znalazła ona swój wyraz zarówno w Piątym środowiskowym programie działania (Towards Sustainability – w kierunku wzrostu trwałego), podkreślającym konieczność integracji polityki

ekologicznej z podstawowymi politykami sektorowymi i makroekonomicznymi, jak i w Dyrektywie o zintegrowanym zapobieganiu i kontroli zanieczyszczeń (Integrated Prevention and Pollution Control – 96/61/EWG). Znaczenie celów ekologicznych w rozwoju Wspólnoty zostało potwierdzone także w Traktacie amsterdamskim o Unii Europejskiej (1997), w którym zaliczono je do głównych celów Europejskiej Unii Gospodarczej i Monetarnej (EMU).

W pochodzącym z tego okresu komunikacie Komisji Europejskiej z 23 kwietnia 1997 r. wymieniono kierunkowe przedsięwzięcia, m.in. przekształcenie polityki energetycznej, która jest związana z celami trwałego rozwoju¹. Dlatego zamierzano wspierać przede wszystkim, racjonalne zużycie energii oraz rozszerzenie zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Komisja wypowiedziała się także za integracją polityki energetycznej z inną polityką, zwłaszcza zaś z polityką ochrony środowiska. Stwierdzono również, że działania dotyczące polityki energetycznej powinny być lepiej zorientowane na priorytetowe cele Wspólnoty, wśród których wymieniono bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię, zdolność do konkutowania oraz ochronę środowiska.

Problematyka ta została szerzej rozwinięta w komunikacie Komisji z 14 października 1998 r., poświęconym wzmocnieniu wdrożenia aspektów środowiskowych do europejskiej polityki energetycznej². Komisja WE wskazała na trzy cele wspólnotowej polityki energetycznej, które powinny sprzyjać wdrożeniu aspektów środowiskowych:

1. Wspieranie efektywności/oszczędności energetycznej.
2. Zwiększenie produkcji i zwiększenie wykorzystania przyjaznych środowisku źródeł energii.
3. Ograniczenie negatywnych oddziaływań produkcji i wykorzystania źródeł energii na środowisko.

Aby osiągnąć cele, zaproponowano różne przedsięwzięcia w następujących dziedzinach:

1. Ułatwienia współpracy między państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami. Współpraca ta powinna obejmować wymianę informacji, rozszerzenie projektów demonstracyjnych i wspólne analizy (program ETAP); następnie planuje się większy udział władz lokalnych i regionalnych.

2. Wspierania specyficznych przedsięwzięć polityki energetycznej. Chodziło o to, by w ramach programu ramowego (1998-2002) przeprowadzane przedsięwzięcia pozwalały na dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii (program ALTENER), zwiększanie efektywności energetycznej (program SAVE) i popieranie kogeneracji, w ramach przepisów prawnych dotyczących polityki energetycznej muszą być uwzględniane cele środowiskowe.

¹ KOM (97) 167.

² Mitteilung der Kommission KOM(98) 571 endg.

3. Większa zgodność z innymi przedsięwzięciami wspólnotowymi w dziedzinie energii. Polityka badań (zwłaszcza program „ochrona ekosystemów”), polityka regionalna, sieci transeuropejskie, polityka rolna, przemysłowa, transportowa i podatkowa powinny wnieść swój wkład do samopodtrzymującego się rozwoju przy stabilnym zużyciu energii.

4. Stworzenie koncepcji reakcji polityki energetycznej na zmiany klimatyczne oraz na rezultaty dalszych negocjacji w sprawie realizacji protokołu z Kioto.

5. Przedstawienie zewnętrznych oddziaływań polityki energetycznej. Powinno się rozbudowywać dialog z innymi krajami (przemysłowymi i rozwijającymi się) o możliwościach wspierania odnawialnych systemów energetycznych i źródeł energii.

6. Kontrolowanie i rozwój wskaźników przedstawiających postęp we wdrażaniu aspektów ekologicznych polityki energetycznej.

Cele te znalazły swoje odzwierciedlenie w niektórych przedsięwzięciach programu ramowego w dziedzinie energii³. Chodziło w nim o zapewnienie zgodności i efektywności przedsięwzięć podejmowanych w ramach polityki energetycznej i innej polityki. Wśród wymienionych w decyzji trzech celów zwrócono uwagę na ochronę środowiska. Program ramowy rozwinęto w formie sześciu programów, pozwalających zorganizować równolegle następujące przedsięwzięcia:

- regularną obserwację rynków energetycznych i trendów, aby na bazie wspólnej analizy wspierać decyzje polityki energetycznej (program ETAP),
- wzmocnienie współpracy międzynarodowej w dziedzinie energetyki (program SYNERGY),
- rozwój odnawialnych źródeł energii (program ALTENER),
- stworzenie bodźców racjonalnego i efektywnego wykorzystania zasobów energetycznych (program SAVE),
- wspieranie i zastosowanie korzystniejszych dla środowiska technologii w dziedzinie paliw stałych (program CARNOT),
- zwiększenie bezpieczeństwa wykorzystania energetyki atomowej oraz lepsze nadzoru nad przerobem środków radioaktywnych (program SURE).

2. Zagadnienia energetyczne w programach celowych w dziedzinie ochrony środowiska

W koordynacji między polityką energetyczną a ochroną środowiska niezwykle istotne znaczenie ma programowanie działań w zakresie ochrony środowiska. Programy te pełniły rolę swoistej „busoli” i zarazem katalizatora działalności organizacyjnej i aktywności legislacyjnej Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska.

³ Entscheidung 1999/21/EG des Rates vom 14. Dezember 1998 zur Festlegung eines Mehrjahres-Rahmenprogramms für Maßnahmen im Energiebereich (1998-2002) und flankierende Maßnahmen, Amtsblatt L 7 vom 13.01.1999.

Pierwszy program zrealizowano w latach 1972-1975. Jednak dopiero w czwartym programie (1987-1992) można było dostrzec zadania, które wpłynęły na kształt tworzonej wówczas polityki energetycznej, a zwłaszcza na:

- wzmocnienie regulacji bezpośredniej (prawoadministracyjnej) z wykorzystaniem instrumentów ekonomicznych, takich jak: podatki opłaty, ubezpieczenia ekologiczne, dotacje i subwencje publiczne);
- rozwój systemów informacyjnych i monitoringowych (CORINE) związanych z bieżącą emisją zanieczyszczeń i ich koncentracją (jakością środowiska) oraz kosztami ochrony środowiska;
- opracowanie nowych, bardziej restryktywnych standardów emisji/imisji dla poszczególnych komponentów środowiska.

W piątym programie „Ku trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi” (Towards Sustainability), realizowanym w latach 1993-2000, wymieniono istotne dla polityki energetycznej priorytety:

- zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, takimi jak: woda, powietrze, obszary zachowane w stanie naturalnym, strefy przybrzeżne, bogactwa naturalne;
- zintegrowane zwalczanie zanieczyszczeń i zapobieganie powstawaniu odpadów;
- poprawę jakości środowiska na obszarach zurbanizowanych (miejskich);
- zmniejszenie zużycia energii ze źródeł nieodnawialnych.

W programie podkreślono wymóg szczególnej troski o „ekologiczną jakość” przemysłu, energetyki, transportu, rolnictwa i turystyki jako gałęzi gospodarki wywierających największy wpływ na stan środowiska. Należy podkreślić, że obszary i zasady działania określone w piątym programie stanowiły podstawę polityki ekologicznej Wspólnoty, także w odniesieniu do krajów stowarzyszonych (Biała księga), a także są zwłaszcza z punktu widzenia Unii Europejskiej – ogólną podstawą harmonizacji prawa, regulacji i instytucji w ochronie środowiska w tych krajach z rozwiązaniami wspólnotowymi⁴.

Szósty program „Środowisko 2010. Nasz wybór, nasza przyszłość”⁵ będzie realizowany w latach 2001-2010. Celem jest określenie priorytetów i zadań wspólnotowej polityki ekologicznej do roku 2010 i w przyszłości oraz opisanie przedsięwzięć, które powinny być podjęte, aby wdrożyć unijną strategię trwałego i zrównoważonego rozwoju.

W programie wymieniono cztery priorytetowe obszary polityki: zmiany klimatyczne, bioróżnorodność, środowisko i zdrowie, zarządzanie środowiskowe w du-

⁴ Biała księga. Przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej (tłumaczenie polskie), Warszawa 1994.

⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 24 January 2001 on the Sixth Environment Action Programme of the European Community „Environment 2010: Our future, our choice” COM (2001) 31 final, Official Journal 242 z 10.09.2002.

chu trwałego rozwoju. W każdym z tych obszarów wymienia się sporo działań, które będą mieć istotny wpływ na kształt i realizację polityki energetycznej.

W obszarze „zmiany klimatyczne” wymienia się:

- osiągnięcie celów protokołu z Kioto, czyli zredukowanie emisji gazów cieplarnianych (w porównaniu z porozumieniem w roku 1990) o 8% w latach 2008-2012,
- długookresową redukcję takich emisji do roku 2020 o 20-40% na bazie efektywnych porozumień międzynarodowych,
- integrację zadań z politykami Unii Europejskiej, w tym z polityką energetyczną,
- osiąganie redukcji dzięki przedsięwzięciom służącym zwiększaniu efektywności energetycznej, zwiększaniu użycia odnawialnych źródeł energii, promowaniu porozumień z przemysłem w celu oszczędności energii,
- rozwój unijnego systemu handlu emisją,
- przegląd subsydiów energetycznych pod kątem ich zgodności z zadaniami tej części programu.

Obszar „przyroda i bioróżnorodność” polityki energetycznej będzie dotyczyć następujących zadań:

- wdrożenia przepisów środowiskowych, zwłaszcza w dziedzinie wody i powietrza,
- rozszerzenia zakresu dyrektywy Seveso II⁶,
- sprawdzenia potrzeb w zakresie ochrony roślin i zwierząt przed promieniowaniem jonizującym.

W obszarze „środowisko i zdrowie” występują m.in. następujące zadania:

- zapewnienie zastosowania standardów jakości powietrza i zdefiniowanie strategii w dziedzinie zanieczyszczenia powietrza,
- przyjęcie i wdrożenie dyrektywy dotyczącej hałasu.

W obszarze „zarządzanie zasobami przyrody i odpadami” działania mają służyć zapewnieniu, że zużycie zasobów odnawialnych i nieodnawialnych nie przekroczy pojemności środowiska, a także ograniczeniu zużycia zasobów w procesie wzrostu gospodarczego. Chodzi o istotne zwiększenie efektywności zużycia zasobów i redukcję odpadów (zwłaszcza zmniejszenie ilości składowanych odpadów o 20% w 2010 r. i o 50% w 2050 r.). Do polityki energetycznej będą się odnosić:

- rozwój strategii trwałego i zrównoważonego zarządzania zasobami w kierunku redukcji zużycia,

⁶ Dyrektywa Seveso I koncentruje się głównie na technicznych aspektach kontroli bezpieczeństwa. Dyrektywa Seveso II w większym stopniu obejmuje zagadnienia z zakresu zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem (zagrożeniami). Zasadniczym elementem regulującym działanie tego systemu jest raport bezpieczeństwa i zawarte tam wyniki analiz ryzyka i/lub bezpieczeństwa.

- opodatkowanie wykorzystania zasobów,
- likwidacja subsydiów, które sprzyjają nadmiernemu używaniu zasobów,
- stworzenie strategii recyklingu odpadów.

3. Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych faktów można stwierdzić, że tworzenie wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej nie jest procesem szybkim. Mało prawdopodobne wydaje się też, aby w bliskiej perspektywie państwa członkowskie przyjęły jednolitą wspólnotową politykę energetyczną.

Poszczególne kraje mają swobodę w kształtowaniu swych narodowych polityk energetycznych, zwłaszcza w dziedzinie ustalania priorytetów wytwarzania energii oraz struktury zużycia energii. Na integralność narodowej polityki energetycznej wskazuje wyraźnie wyjaśnienie do art. 130r konferencji rządowej zamykającej Jednolity akt europejski. Pojawia się w nim kategoria energii w powiązaniu z problemem ochrony środowiska: „działalność Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska nie może utrudniać poszczególnym państwom polityki wykorzystania zasobów energetycznych”⁷.

Mimo braku jednolitej całościowej polityki energetycznej można wskazać na sporo elementów takiej wspólnej polityki. Są to:

- 1) cele kierunkowe polityki energetycznej, jakie osiągają (choć ciągle głównie oddzielnie) poszczególne kraje,
- 2) przyjęte wspólne rozwiązania w dziedzinie regulacji prawnych, tworzące podstawy prawne przyszłej wspólnej polityki energetycznej,
- 3) stosowane w ramach Unii Europejskiej instrumenty polityki energetycznej.

W każdym z tych elementów istotną rolę odgrywa obecnie problematyka środowiskowa. Cele ekologiczne, instrumenty polityki ekologicznej, programy środowiskowe są zatem jednym z istotniejszych elementów unifikujących politykę energetyczną poszczególnych krajów. Są także spoiwem wielu problemów w tworzeniu wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Literatura

Biała księga. Przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej (tłumaczenie polskie), Warszawa 1994.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 24 January 2001 on the Sixth Environment Action Programme of the European Community „Environment 2010: Our future, our choice” COM (2001) 31 final, Official Journal 242 z 10.09.2002.

⁷ Traktat o utworzeniu wspólnot europejskich, 1987.

Entscheidung 1999/21/EG des Rates vom 14. Dezember 1998 zur Festlegung eines Mehrjahres-Rahmenprogramms für Maßnahmen im Energiebereich (1998-2002) und flankierende Maßnahmen, Amtsblatt L 7 vom 13.01.1999.

KOM (97) 167.

Mitteilung der Kommission KOM(98) 571 endg.

Traktat o utworzeniu wspólnot europejskich, 1987.

ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE DEVELOPMENT OF THE EU ENERGY POLICY

Summary

The first part of the paper presents the process of establishing the common energy policy. Within this policy, ecological issues have been for a long time reduced to the problem of safety of delivery of energy carriers. This is only at the end of eighties that environmental protection became a constant and strategical component in the process of creating the EU energy policy. The second part of the paper presents issues related to the co-ordination of energy and environmental policy within the EU Environmental Actions Programmes. Despite the lack of common energy policy, striving for solving ecological problems contributed to the co-ordination and unification of national energy policies.